



Bogotá, DC., septiembre de 2021

Honorable Senador

GERMÁN VARÓN COTRINO

Presidente Comisión Primera Constitucional Permanente

Senado de la República

Ciudad

***Asunto:** Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Ley 050 de 2021 “Por medio de la cual se adicionan los artículos 103A, 168ª, 429ª y se modifican los artículos 38G y 68A de la Ley 599 de 2000 - Código Penal Colombiano”*

Respetado señor Presidente:

En cumplimiento de la designación hecha por la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional del Senado de la República, mediante Acta MD-08, y de acuerdo con las disposiciones contenidas en la Ley 5ta de 1992, me permito, rendir informe de ponencia para primer debate del **Proyecto de Ley 050 de 2021 “Por medio de la cual se adicionan los artículos 103A, 168ª, 429ª y se modifican los artículos 38G y 68A de la Ley 599 de 2000 - Código Penal Colombiano”**

Cordialmente,

MARIA FERNANDA CABAL MOLINA

Senadora de la República

Centro Democrático



INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NRO 050 DE 2021 SENADO

I. Trámite y síntesis del proyecto de ley

El proyecto, de iniciativa de la Senadora Milla Romero, que fue radicado en la Secretaría del Senado de la República el día 20 de julio de 2021, siendo publicado en Gaceta del Congreso Nro 1003/2021, mediante Acta MD-08, el Secretario de la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado, me comunicó la decisión de la Mesa Directiva de esta célula legislativa de asignarme la ponencia para el primer debate del citado proyecto.

La iniciativa cuenta con siete (7) artículos incluida su vigencia:

Artículo 1º: Define el objeto de la Ley que busca tipificar el homicidio, el secuestro y la violencia, contra integrante de la Fuerza Pública, como delitos autónomos, para garantizar penas más elevadas y acordes con la gravedad de dichas conductas, como medidas especiales que permitan prevenir y desestimular la comisión de las mismas y, también, modificar la estructura de beneficios judiciales y administrativos que al día de hoy se otorgan y que desconocen la magnitud del bien jurídico a proteger: la vida, libertad e integridad de cada uno de nuestros militares y policías.

Artículo 2º: Adiciona el artículo 103A al Código Penal, tipificando el Homicidio contra integrante de la fuerza pública.

Artículo 3º: Adiciona el artículo 168A al Código Penal, tipificando el Secuestro de Integrante de la Fuerza Pública.

Artículo 4º: Adiciona el artículo 429A al Código Penal, tipificando la Violencia contra Integrante de la Fuerza Pública.

Artículo 5º: Modifica el artículo 38G del Código Penal, incluyendo los delitos contra integrantes de la Fuerza Pública dentro de las excepciones a la pena privativa de la libertad en el lugar de residencia.

Artículo 6º: Modifica el artículo 68A del Código Penal, exceptuando los beneficios penales en caso de delitos contra integrantes de la fuerza pública.

Artículo 7º: Vigencia de la Ley

II. Finalidad y alcance del proyecto de ley



El Proyecto de Ley 050 de 2021 tiene por finalidad introducir en nuestro Código Penal, como delitos autónomos, el homicidio, el secuestro y la violencia contra integrante de la Fuerza Pública, aumentando las penas para todos aquellos que atenten contra la vida e integridad de nuestros militares y policías, además de evitar que se otorguen beneficios de tipo judicial y administrativo que no se compadecen con la gravedad de las conductas descritas.

De acuerdo a los establecido en el artículo 216 de la Constitución Política de Colombia, “La Fuerza Pública estará integrada en forma exclusiva por las Fuerzas Militares y la Policía Nacional”.

Con base en el artículo 217 de la Constitución Política, las Fuerzas Militares están constituidas por el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea.

La Policía Nacional, según el artículo 1º de la Ley 180 de 1995, “está integrada por Oficiales personal del Nivel Ejecutivo, Suboficiales, Agentes, Alumnos y por quienes presten el servicio militar obligatorio en la Institución, así como por los servidores públicos no uniformados, pertenecientes a ella, unos y otros sujetos a normas propias de carrera y disciplina en la forma que en todo tiempo establezca la Ley”.

La presente revisión de literatura tiene como objeto establecer los elementos teóricos que permiten ver las diferentes ópticas del aumento de penas en diferentes delitos, por la naturaleza del tema se asumirán 3: homicidio, secuestro y violencia, todos estos cometidos contra miembros de la Fuerza Pública; teniendo en cuenta que por su deber legal y misional son ellos quienes tienen más probabilidad de ser objeto de los delitos previamente mencionados. El aumento de penas tiene un propósito disuasivo en el escenario delictivo y es uno de los componentes de la política de seguridad que se establece como mecanismo de prevención, que puede tener un impacto significativo a la hora de disuadir delitos y hay múltiples teorías, tanto penales como económicas, que reflejan lo antes expuesto. De igual forma, el artículo 4 del Código Penal Colombiano establece que la función de la pena es: “La pena cumplirá las funciones de prevención general, retribución justa, prevención especial, reinserción social y protección al condenado”.

Países como Uruguay han adoptado medidas similares para disuadir delitos como el homicidio. El pasado 5 de junio de 2018 se aprobó el proyecto de ley que aumenta las penas para los homicidios que sean cometidos contra policías, jueces y fiscales cuando se compruebe que el delito fue cometido a raíz de esa condición y considera estos asesinatos como muy especialmente agravados. (El Observador, 2018).

Autores teóricos como Cea, Ruiz y Matus señalan que de acuerdo a los incentivos económicos, los delincuentes, como todas las personas en las diferentes acciones que realizan, hacen un análisis costo-beneficio de la

acción delictiva. Las penas podrían, entonces, tener un poder disuasivo, ya que disminuyen los incentivos de la comisión de delitos. En este sentido la pena sería el costo en que el delincuente incurre al delinquir. Agrega este mismo estudio que el poder disuasivo de la pena depende de su severidad. Este concepto se refiere a la duración de la pena; a la cantidad de acciones que son consideradas delitos y que por lo tanto se les debe aplicar un castigo; a la certeza de que el castigo ocurra, es decir, su probabilidad de ocurrencia. Señalan que se espera que cualquiera de las dos posibilidades tenga una relación negativa con el delito. En otras palabras, que cuando aumente la severidad y/o probabilidad de las penas, el delito disminuya. (Cea, Ruiz y Matus, 2006:17).

Hay dos formas en que se ha medido este poder disuasivo: con la severidad de la pena, que se refiere tanto a la duración de la sentencia en el sistema penal, generalmente, a prisión; como también a la cantidad de acciones que son consideradas delitos y que por lo tanto se les debe aplicar un castigo. También es medido con la certeza de que el castigo ocurra, es decir, su probabilidad de ocurrencia. Se espera que cualquiera de las dos posibilidades tenga una relación negativa con el delito. (Cea, Ruiz y Matus, 2006:18).

Importantes estudios empíricos dan como resultado una relación negativa entre penas y delito, siguiendo el modelo de Becker y Ehrlich, según el cual, “si la aversión al riesgo es constante, un aumento de la probabilidad del castigo o de la severidad del mismo hace disminuir el delito, porque disminuye la utilidad de la actividad ilegal”. Esto quiere decir que entre mayor pena en el delito a cometer, más se abstendrán por el miedo a ser castigados severamente. Así, Corman y Mocan argumentan, basándose en la teoría de las “ventanas rotas”, que en la ciudad de Nueva York aumentaron los castigos para los delitos menores y con esto la comisión de los mismos se redujo.

Durlauf y Nagin señalaban que “hay escasa evidencia de que aumentos en la severidad de las penas arrojen efectos disuasorios marginales sustanciales y además se puede argumentar de forma convincente que los niveles actuales de severidad no pueden justificarse si se consideran los beneficios y costes sociales y económicos”. En cuanto a la evidencia sobre la certeza del castigo, se efectuaron algunos en relación con la presencia de la policía en las calles de las ciudades. Estos indicaban que un aumento de un 10% en la presencia de la policía producía una disminución de la delincuencia de un 3%. Por lo tanto, Durlauf y Nagin concluían que “existe evidencia sustantiva que sugiere que aumentos en la certeza del castigo producen un efecto disuasorio considerable”. (Durlauf y Nagin, 2010). Observando la disuasión general penal como método de prevención, se puede decir que el sistema penal resulta positivo en la disminución de la delincuencia y en la comisión de los delitos.

El problema de seguridad y violencia en contra de los miembros de la Fuerza Pública es preocupante porque presenta un aumento exponencial. Los

principales delitos que agobian a nuestros militares y policías se encuadran principalmente en las conductas de homicidio, secuestro y violencia física.
Homicidio:

Tabla 1: Miembros de la Fuerza Pública Asesinados en Actos del Servicio.



Fuente: Ministerio de Defensa, Logros de la Política de Defensa y Seguridad Todos por un Nuevo País.

El presente grafico describe el comparativo trimestral (enero-marzo), desde el año 2009 hasta el 2018, de los miembros de la Fuerza Pública Asesinados en Actos del Servicio. La situación es preocupante, ya que el último trimestre del presente año hubo un aumento sustancial, pasando de 21 bajas en el 2017 a 41 bajas en el 2018; un incremento del 95%.

Tabla 2: Miembros de la Fuerza Pública Asesinados en Actos del Servicio, desagregados por categorías.

	Ene-Mar 2017	Ene-Mar 2018	Var. Abs.	Var. %
AGENTES	0	0	0	
AUX BACHILLER	0	0	0	
AUX REGULAR	2	1	-1	-50,0%
NIVEL EJECUTIVO	11	24	13	118,2%
OFICIALES	2	1	-1	-50,0%
SOLDADOS	6	13	7	116,7%
SUBOFICIALES	0	2	2	
TOTAL CATEGORÍA	21	41	20	95,2%

Fuente: Ministerio de Defensa, Logros de la Política de Defensa y Seguridad Todos por un Nuevo País.

Las categorías más afectadas por la creciente ola de violencia son: el nivel ejecutivo, que pasó de 11 a 24 bajas; un incremento de 118.2%. Así mismo, el número de soldados pasó de 6 bajas en el 2017 a 13 bajas en el 2018, presentando un incremento de 116.7%. Adicionalmente, 2 suboficiales, 1 oficial y un auxiliar regular han sido asesinados en el presente año.

Tabla 3: Miembros de la Fuerza Pública Asesinados en Actos del Servicio, histórico nacional.



Fuente: Ministerio de Defensa, Logros de la Política de Defensa y Seguridad Todos por un Nuevo País.

A pesar de que el histórico nacional en los últimos años tiende a disminuir, el presente año durante el período de enero a marzo, se llega 41 bajas de miembros de la fuerza pública, alcanzando casi la mitad de las bajas de todo el año 2017 - el cual tuvo 83 bajas en actos de servicio. Siguiendo esta tendencia, el 2018 tendría un aumento alrededor del 100%.

Violencia contra servidor público

Tabla 4: Miembros de la Fuerza Pública Heridos en Actos del Servicio



Fuente: Ministerio de Defensa, Logros de la Política de Defensa y Seguridad Todos por un Nuevo País.

El presente grafico describe el comparativo trimestral (enero-marzo), desde el año 2009 hasta el 2018, de los miembros de la Fuerza Pública Heridos en Actos del Servicio. La situación alarma, ya que hay una tendencia al aumento, se pasó de 277 heridos en el 2017 a 284 bajas en el 2018; un incremento del 2,5%.

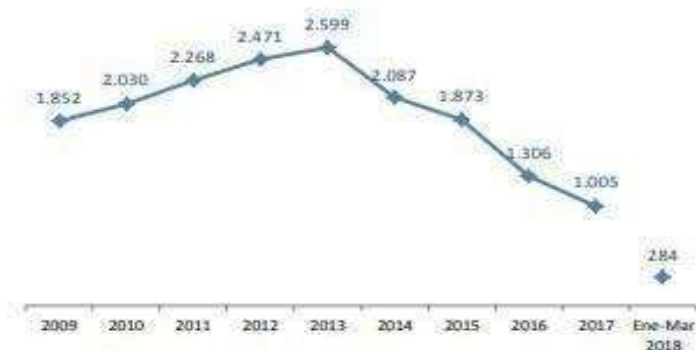
Tabla 5: Miembros de la Fuerza Pública Heridos en Actos del Servicio, desagregados por categorías.

	Ene-Mar 2017	Ene-Mar 2018	Var. Abs.	Var. %
ALUMNOS	0	0	0	
AGENTES	0	0	0	
AUX BACHILLER	39	18	-21	-53,8%
AUX REGULAR	7	5	-2	-28,6%
NIVEL EJECUTIVO	197	202	5	2,5%
OFICIALES	9	11	2	22,2%
SOLDADOS	20	42	22	110,0%
SUBOFICIALES	5	4	-1	-20,0%
CVILES	0	2	2	
TOTAL CATEGORÍA	277	284	7	2,5%

Fuente: Ministerio de Defensa, Logros de la Política de Defensa y Seguridad Todos por un Nuevo País.

Preocupa el aumento en el número de soldados heridos, que pasó de 20 en el 2017 a 42 en el 2018, presentando un incremento del 110%. Adicionalmente, se reporta aumento en el número de heridos en el nivel ejecutivo, pasando de 197 en el 2017 a 202 en el 2018, y el número de oficiales heridos pasó de 9 en el 2017 a 11 en el 2018.

Tabla 6: Miembros de la Fuerza Pública Heridos en Actos del Servicio, histórico nacional.



Fuente: Ministerio de Defensa, Logros de la Política de Defensa y Seguridad Todos por un Nuevo País.

En el primer trimestre del año se reportan 284 heridos de la Fuerza Pública. La tendencia indica que este año aumentará significativamente el número de heridos, y es preocupante porque representaría un punto de inflexión tras cuatro años de disminución.



El previo diagnóstico indica que es necesario establecer medidas preventivas para frenar la comisión de los delitos anteriormente expuestos, en busca de la protección de nuestra fuerza pública.

III. MARCO NORMATIVO

De la conformación de la Fuerza Pública:

De acuerdo a lo establecido en el artículo 216 de la Constitución Política de Colombia, “La Fuerza Pública estará integrada en forma exclusiva por las Fuerzas Militares y la Policía Nacional”.

Con base en el artículo 217 de la Constitución Política, las Fuerzas Militares están constituidas por el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea.

La Policía Nacional, según el artículo 1° de la Ley 180 de 1995, “está integrada por Oficiales personal del Nivel Ejecutivo, Suboficiales, Agentes, Alumnos y por quienes presten el servicio militar obligatorio en la Institución, así como por los servidores públicos no uniformados, pertenecientes a ella, unos y otros sujetos a normas propias de carrera y disciplina en la forma que en todo tiempo establezca la Ley”.

IV. ARTICULADO PROPUESTO

“POR MEDIO DE LA CUAL SE ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 103A, 168A, 429A Y SE MODIFICAN LOS ARTÍCULOS 38G Y 68A DE LA LEY 599 DE 2000 - CÓDIGO PENAL COLOMBIANO”

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1. Objeto: La presente Ley tiene por objeto tipificar el homicidio, el secuestro y la violencia, contra integrante de la Fuerza Pública, como delitos autónomos, para garantizar penas más elevadas y acordes con la gravedad de dichas conductas, como medidas especiales que permitan prevenir y desestimular la comisión de las mismas y, también, modificar la estructura de beneficios judiciales y administrativos que al día de hoy se otorgan y que desconocen la magnitud del bien jurídico a proteger: la vida, libertad e integridad de cada uno de nuestros militares y policías.

Artículo 2. Adiciónese el artículo 103A al Capítulo II del Título I del Libro II del Código Penal, el cual quedará así:

Artículo 103A – Homicidio contra integrante de la Fuerza Pública. El que matare a integrante de la Fuerza Pública, incurrirá en prisión de cuatrocientos veinte (420) a seiscientos (600) meses.

Artículo 3. Adiciónese el artículo 168A al Capítulo II del Título III del Libro II del Código Penal, el cual quedará así:

Artículo 168A – Secuestro de integrante de la Fuerza Pública. El que arrebate, sustraiga, retenga u oculte a integrante de la Fuerza Pública incurrirá en prisión de cuatrocientos cuarenta y ocho (448) a seiscientos (600) meses y multa de seis mil seiscientos sesenta y seis punto sesenta y seis (6666.66) a cincuenta mil (50000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Artículo 4. Adiciónese el artículo 429A al Capítulo X del Título XV del Libro II del Código Penal, el cual quedará así:

Artículo 429A – Violencia contra integrante de la Fuerza Pública. El que ejerza violencia contra integrante de la Fuerza Pública, por razón de sus funciones, incurrirá en prisión de sesenta (60) a ciento veinte (120) meses.

Artículo 5. Modifíquese el artículo 38G del Código Penal, el cual quedará así:

Artículo 38G. La ejecución de la pena privativa de la libertad se cumplirá en el lugar de residencia o morada del condenado cuando haya cumplido la mitad de la condena y concurren los presupuestos contemplados en los numerales 3 y 4 del artículo 38B del presente código, excepto en los casos en que el condenado pertenezca al grupo familiar de la víctima o en aquellos eventos en que fue sentenciado por alguno de los siguientes delitos: genocidio; contra el derecho internacional humanitario; desaparición forzada; secuestro extorsivo; tortura; desplazamiento forzado; tráfico de menores; uso de menores de edad para la comisión de delitos; tráfico de migrantes; trata de personas; delitos contra la libertad, integridad y formación sexuales; extorsión; concierto para delinquir agravado; lavado de activos; terrorismo; usurpación y abuso de funciones públicas con fines terroristas; financiación del terrorismo y de actividades de delincuencia organizada; administración de recursos con actividades terroristas y de delincuencia organizada; financiación del terrorismo y administración de recursos relacionados con actividades terroristas; fabricación, tráfico y porte de armas y municiones de uso restringido, uso privativo de las fuerzas armadas o explosivos; delitos contra integrante de la Fuerza Pública; delitos relacionados con el tráfico de estupefacientes, salvo los contemplados en el artículo 375 y el inciso 2o del artículo 376 del presente código.

Artículo 6. Modifíquese el inciso 2 del artículo 68A del Código Penal, el cual quedará así:

Artículo 68A. No se concederán; la suspensión condicional de la ejecución de la pena; la prisión domiciliaria como sustitutiva de la prisión; ni habrá lugar a ningún otro beneficio, judicial o administrativo, salvo los beneficios por colaboración regulados por la ley, siempre que esta sea efectiva, cuando la persona haya sido condenada por delito doloso dentro de los cinco (5) años anteriores.

Tampoco quienes hayan sido condenados por delitos dolosos contra la Administración Pública; delitos contra las personas y bienes protegidos por el Derecho Internacional Humanitario; delitos contra la libertad, integridad y formación sexual; estafa y abuso de confianza que recaigan sobre los bienes del Estado; captación masiva y habitual de dineros; utilización indebida de información privilegiada; concierto para delinquir agravado; lavado de activos; soborno transnacional; violencia intrafamiliar; hurto calificado; extorsión; homicidio agravado contemplado en el numeral 6 del artículo 104; lesiones causadas con agentes químicos, ácido y/o sustancias similares; violación ilícita de comunicaciones; violación ilícita de comunicaciones o correspondencia de carácter oficial; trata de personas; apología al genocidio; lesiones personales por pérdida anatómica o funcional de un órgano o miembro; desplazamiento forzado; tráfico de migrantes; testaferrato; enriquecimiento ilícito de particulares; apoderamiento de hidrocarburos, sus derivados, biocombustibles o mezclas que los contengan; receptación; instigación a delinquir; empleo o lanzamiento de sustancias u objetos peligrosos; fabricación, importación, tráfico, posesión o uso de armas químicas, biológicas y nucleares; delitos relacionados con el tráfico de estupefacientes y otras infracciones; espionaje; rebelión; y desplazamiento forzado; usurpación de inmuebles, falsificación de moneda nacional o extranjera; exportación o importación ficticia; evasión fiscal; negativa de reintegro; contrabando agravado; contrabando de hidrocarburos y sus derivados; ayuda e instigación al empleo, producción y transferencia de minas antipersonal; delitos contra integrante de la Fuerza Pública.

Lo dispuesto en el presente artículo no se aplicará respecto de la sustitución de la detención preventiva y de la sustitución de la ejecución de la pena en los eventos contemplados en los numerales 2, 3, 4 y 5 del artículo 314 de la

Ley 906 de 2004.

Parágrafo 1o. Lo dispuesto en el presente artículo no se aplicará a la libertad condicional contemplada en el artículo 64 de este Código, ni tampoco para lo dispuesto en el artículo 38G del presente Código.

Parágrafo 2o. Lo dispuesto en el primer inciso del presente artículo no se aplicará respecto de la suspensión de la ejecución de la pena, cuando los antecedentes personales, sociales y familiares sean indicativos de que no existe la posibilidad de la ejecución de la pena.

Artículo 7. Vigencia

La presente ley rige a partir de su promulgación.

VI. IMPACTO FISCAL

En cumplimiento del artículo 7° de la Ley 819 de 2003, es de precisar que el presente Proyecto de Ley, no genera un impacto fiscal que implique una modificación en el marco presupuestal de mediano plazo, toda vez que no se incrementará el Presupuesto General de la Nación, ni ocasiona la creación de una nueva fuente de financiación.

VII. CONFLICTO DE INTERESES

De conformidad con la ley 2003 de 2019, que reformó la Ley 5ª de 1992 en lo relativo al régimen de conflicto de interés de los congresistas, se señala que esta propuesta legislativa se enmarca dentro de las causales de ausencia de conflicto de interés, específicamente la prevista en el literal a: “a) Cuando el congresista participe, discuta, vote un proyecto de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir, cuando el interés del congresista coincide o se fusione con los intereses de los electores”, dado que, la presente iniciativa busca tipificar nuevos delitos para castigar los abusos contra la fuerza pública.

VIII. PROPOSICIÓN

Con fundamento en las anteriores consideraciones, de manera respetuosa solicito a los honorables Congresistas dar primer debate en la Comisión Primera Constitucional del Senado de la República, el Proyecto de Ley 050 de 2021 “Por medio de la cual se adicionan los artículos 103A, 168ª, 429ª y se modifican los artículos 38G y 68A de la Ley 599 de 2000 - Código Penal Colombiano”, en el texto del proyecto original.

Cordialmente,

De los Honorables congresistas,



MARIA FERNANDA CABAL MOLINA

Senadora de la República
Centro Democrático